

На правах рукописи

Хапугин Сергей Игоревич

**Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по
вопросам местного самоуправления**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2006 г.

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Султанов Евгений Батырович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Филиппов Николай Кондратьевич

доктор юридических наук, профессор,
академик РАЕН
Щербакова Нина Владимировна

Ведущая организация: **Ульяновский государственный университет**

Защита состоится «**22**» **декабря 2006** года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 42008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан «21» ноября 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета К.212.081.01,
кандидат юридических наук, доцент

Хабибуллина Г.Р.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Развитие демократического государства и становление гражданского общества в России неразрывно связаны с проблемой организации местного самоуправления. Демократизация публичной власти, усиление её эффективности и связи с гражданами, подконтрольность и подотчетность перед населением – основные направления реформирования всех уровней государственной и муниципальной власти.

Основные принципы организации и деятельности местного самоуправления закреплены Конституцией Российской Федерации. В её развитие был принят целый ряд нормативных правовых актов направленных на становление местного самоуправления. В их числе особое место занимал Федеральный закон № 154-ФЗ от 28.08. 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 21.07. 2005).

Трудности реализации этого закона потребовали принятия подзаконных нормативных правовых актов, в частности Указов Президента Российской Федерации. В период с 1995 по 2003 год Конституционный Суд Российской Федерации многократно обращался к проблеме соответствия статей федерального закона № 154-ФЗ Конституции Российской Федерации. По подсчетам автора, за этот период было более тысячи обращений в Конституционный суд Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

Однако, до принятия нового федерального закона № 131-ФЗ от 6.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сохранялась неурегулированность многих вопросов, связанных с функционированием местного самоуправления.

Появление нового федерального закона № 131-ФЗ вызвало к жизни новые проблемы правового характера. О проблемах, связанных с очередной попыткой внедрить местное самоуправление в России, свидетельствует тот факт, что в новый федеральный закон № 131-ФЗ уже внесены многочисленные поправки и менялись сроки его окончательного введения в действие.

Изменения федерального законодательства о местном самоуправлении поставили ряд вопросов перед наукой и практикой. Среди них, очень важным является вопрос о судьбе тех правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, которые были сформулированы в отношении старого законодательства. Не менее важным, в теории муниципального права, является анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации как источника муниципального права. Проблема осложняется тем фактом, что многие вопросы местного самоуправления регламентируются правовыми нормами из различных отраслей законодательства. В связи с этим исследование правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления представляет собой актуальную задачу науки конституционного и муниципального права.

Целью исследования является анализ тех правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, которые носят нормативно-правовой характер и являются источниками российского муниципального права.

В соответствии с этой целью ставятся следующие задачи:

- дать определение понятия правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации как источника российского муниципального права;
- провести классификацию правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления;
- проанализировать практику Конституционного Суда Российской Федерации и систематизировать правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по таким важным элементам местного

самоуправления как: правовая основа местного самоуправления; территориальная основа местного самоуправления; организационная основа местного самоуправления и финансово-экономическая основа местного самоуправления;

- показать роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в развитии муниципального права.

Степень разработанности темы. Общие проблемы деятельности Конституционного Суда Российской Федерации были предметом исследования таких известных российских ученых как С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, А.А. Белкина, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, В.М. Горшенева, С.А. Горшковой, Ф.А. Григорьева, Б.Л. Железнова, В.Т. Кабышева, Е.В. Колесникова, А.Н. Кокотова, Н.В. Краева, Г.И. Курдюкова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, Л.В. Лазарева, Е.А. Лукашевой, В.О. Лучина, Е.М. Малышевой, Н.И. Матузова, О.О. Миронова, А.С. Мордовец, Т.Г. Иорщакковой, Ш.И. Овсепян, В.Н. Осина, Ю.С. Решетова, М.С. Саликова, Б.А. Страшуна, А.Ю. Сунгурова, К.Б. Толкачева, А.Г. Хабибулина, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и др.

В последние годы появились специальные исследования правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в различных областях конституционно-правового регулирования. Это прежде всего работы Брусина А.М.; Волковой Н.С.; Романовой О.В.; Молотова А.В.; Брикова В.В.; Сасова К.А.; Дорониной О.Н.; Лучина В.О.; Митюкова М.А.; Пепеляева С.Г.

Представляют интерес общетеоретические исследования правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, которые провели Бирюкова Л.Г.; Лагушкин А.В.; Казанков С.П.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как одного из источников современного конституционного права исследованы в работах Бастен И.С.; Гаджиева Г.А.; Кряжкова В.А.; Кряжковой О.Н.; Лазарева В.В.; Лазарева Л.В.; Страшуна Б.А.; Эбзеева Б.С.

Вместе с тем, несмотря на значительный интерес ученых к многогранной деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, большинство научных проблем находится в стадии острой дискуссии¹, а ряд вопросов, пока не стал предметом специального исследования. Среди них проблема системного анализа правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

Объектом диссертационного исследования являются решения Конституционного Суда Российской Федерации, которые содержат правовые позиции по вопросам местного самоуправления.

Предметом диссертационного исследования является изучение места и роли нормативных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации как источников муниципального права, а также анализ содержания правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по отдельным вопросам местного самоуправления.

Методологическую основу исследования составили разнообразные методы научного познания. В работе были использованы такие общенаучные методы как анализ и синтез, сравнение и обобщение, индукция и дедукция, системно-структурный и формально-логический. Исследование ряда конкретных вопросов проводилось при помощи исторического метода. Специфика диссертационного исследования определила широкое использование формально-юридического и сравнительно-правового методов.

Эмпирическую базу диссертации составили Конституция Российской Федерации, действующие нормативные правовые акты Российской Федерации, которые регулируют вопросы местного самоуправления, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, в которых содержатся правовые позиции по вопросам местного самоуправления.

¹ См.: Байтин М.И. О юридической природе решений Конституционного Суда РФ // Государство и право. 2006. № 1. – С. 5-11.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в работе впервые формулируется понятие нормативных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, которые рассматриваются как источники муниципального права и проводится их классификация. В работе также предпринимается одна из первых попыток, рассмотреть влияние наиболее важных нормативных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации на развитие правового регулирования правовой, территориальной, организационной и финансово-экономической основы местного самоуправления.

Положения, выносимые на защиту:

1. Условиями, при которых правовые позиции Конституционного Суда можно считать источником муниципального права, являются, во-первых, наличие обязательных юридических признаков, характерных для нормативных правовых актов. Из этого следует, что не все правовые позиции Конституционного Суда следует считать источником муниципального права. Можно согласиться с мнением, что некоторые правовые позиции Конституционного Суда содержат повышенную нормативность в сравнении с другими правовыми позициями Конституционного Суда. Автор предлагает называть такие правовые позиции Конституционного Суда – «нормативными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации». Во-вторых, правовые позиции Конституционного Суда только тогда являются источником муниципального права, если они касаются норм общей части муниципального права. По мнению автора, общую часть муниципального права образуют нормы, устанавливающие правовые, территориальные, организационные и финансово-экономические основы местного самоуправления и ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц. Если правовые позиции Конституционного Суда касаются норм особенной части муниципального права, которую

образуют полномочия органов местного самоуправления в различных сферах обеспечения жизнедеятельности местного сообщества, то эти правовые позиции Конституционного Суда являются источниками других отраслей права (административного, финансового, гражданского, экологического и т.п.).

2. В работе предлагается девять оснований для классификации правовых позиций Конституционного Суда по вопросам местного самоуправления. Наиболее сложными и спорными, с теоретической точки зрения, является деление правовых позиций Конституционного Суда по хронологии и по субъектам муниципально-правовых отношений.

Классификация правовых позиций Конституционного Суда по хронологии предполагает решение вопроса о судьбе правовых позиций Конституционного Суда, связанных с проверкой конституционности законов о местном самоуправлении, которые утратили силу. Дискуссионным является вопрос о возможности изменения правовых позиций самим Конституционным Судом. Конституционный Суд сформулировал свою позицию по данному вопросу в Постановлении от 21 декабря 2005 г. №13-П. По мнению автора диссертационного исследования, изменение правовых позиций Конституционного Суда возможно в любом случае и не только в связи с изменением законодательства и практики правового регулирования, так как Конституция РФ содержит достаточное число внутренне противоречивых положений.

3. В диссертации проводится анализ проблемы определения круга субъектов муниципально-правовых отношений, которые могут обращаться в Конституционный Суд по вопросам местного самоуправления. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года №7-П сформулирована очень важная правовая позиция, что не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как

территориальных объединений граждан коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления. Данная правовая позиция Конституционного Суда оставляет много вопросов, которые, по мнению диссертанта, должны быть решены на законодательном уровне. В работе предлагается урегулировать основания, порядок и особенности обращения в Конституционный Суд Российской Федерации: а) населения муниципального образования, в виде различных форм непосредственной демократии и б) органов местного самоуправления и выборных должностных лиц муниципального образования.

4. При анализе правовых позиций Конституционного Суда по правовой основе местного самоуправления, выдвигается предложение, рассматривать в качестве источников муниципального права следующие правовые позиции. Во-первых, это правовые позиции Конституционного Суда по толкованию норм Конституции РФ и толкованию общепризнанных принципов и норм международного права. Во-вторых, это правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, связанные с проверкой конституционности отдельных норм законодательства в сфере местного самоуправления, которые имеют явно выраженный нормативный характер и оказывают принципиальное регулирующее воздействие на законодательные органы, органы исполнительной власти и на органы местного самоуправления.
5. Несмотря на изменение подхода к территориальной организации местного самоуправления в Федеральном законе №131-ФЗ, остается в силе правовая позиция Конституционного Суда сформулированная в Постановлении от 16 октября 1997 года №14-П о том, что несмотря на все существующие отличия территорий муниципальных образований они в правовом отношении равны и пользуются одними и теми же конституционными правами и гарантиями.

6. Наибольшее влияние нормативные правовые позиции Конституционного Суда по мнению автора оказали на совершенствование правового регулирования организационной и финансово-экономической основы местного самоуправления. Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал целый ряд нормативных правовых позиций по понятию органа местного самоуправления применительно к должностным лицам местного самоуправления; по установлению наименования органов местного самоуправления; по возможности создания иных муниципальных органов; по необходимости создания представительного органа и по многим другим вопросам правового регулирования статуса органов местного самоуправления. Не менее важными являются многочисленные нормативные правовые позиции Конституционного Суда, в которых рассматриваются конституционные основы финансовой самостоятельности местного самоуправления, юридической природы местных бюджетов, принципов межбюджетных отношений, регулирования налогов и сборов.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования состоит в том, что, во-первых, в дополнение к существующей законодательной базе в сфере муниципального права в работе в систематизированном виде представлены позиции Конституционного Суда Российской Федерации, оказывающие дополнительное нормативное регулирование и которые, безусловно, необходимо учитывать при правоприменении. Во-вторых, представлена классификация позиций Конституционного Суда РФ по вопросам местного самоуправления, что важно как при правоприменении, так и при научном исследовании специальных норм муниципального права.

Апробация результатов диссертационного исследования. Положения, выносимые на защиту, докладывались на научных и научно-практических конференциях, в частности на конференции молодых ученых, посвященной 200-летию Казанского государственного университета,

использовалась автором в его практической деятельности при судопроизводстве, обосновывая доводы обращений в суды позициями выраженными Конституционным Судом Российской Федерации, в обращениях о разъяснении, направленных непосредственно в Конституционный Суд Российской Федерации, были опубликованы в виде научных статей и других публикаций. Апробация результатов систематизации и классификации были использованы автором при разработке базы данных нормативных актов: «Правовая информационная система «ПРИС»».

Структура работы соответствует логике проведенного исследования, predetermined предметом, целью и задачами диссертационного исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень её научной разработанности, круг использованных источников, указывается источниковая база, определяются цели и задачи исследования, обосновывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения о результатах их апробации и структуре работы.

Глава первая – «Понятие и виды правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации как источника российского муниципального права» - посвящена обоснованию возможности включения правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в число источников российского муниципального права. На этой основе и в соответствии со структурой российского муниципального права проведена классификация правовых позиций

Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

В первом параграфе – «Понятие и правовая природа правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации как источника российского муниципального права» - рассматриваются теоретические проблемы, связанные с понятием и правовой природой правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, система источников российского муниципального права и место правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в этой системе.

В работе рассматриваются существующие в науке взгляды по понятию, видам и правовой природе решений Конституционного Суда Российской Федерации и выраженных в них правовых позициях. На этой основе раскрывается понятие и правовая природа правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации как источника российского муниципального права.

Роль и место правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации как источника российского муниципального права рассматривается в рамках четырех основных подходов к определению российского муниципального права.

Если рассматривать российское муниципальное право как подотрасль конституционного права, то правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации являются только источниками конституционного права. Теоретические проблемы места решений и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации как источников конституционного права были предметом специальных исследований в работах Гаджиева Г.А., Хатковой З.М. и других авторов.

В диссертации правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации исследуются в рамках административно-правового подхода к определению статуса субъектов муниципальных правоотношений. Практика взаимодействия государственных органов исполнительной власти и органов

местного самоуправления, особенно в области реализации переданных государственных полномочий, свидетельствует о возможности такого подхода. Но, по мнению автора, этот подход, можно рассматривать как элемент более широкого подхода.

Большинство ученых склоняются к позиции, что муниципальное право является комплексной отраслью права, где наряду с нормами основных отраслей права (конституционного, административного, гражданского, финансового и т.п.) действуют нормы муниципального права. В исследовании при этом отмечается, что происходит трансформация норм основных отраслей права в нормы муниципального права. Дуализм этих норм связан со спецификой местного самоуправления и, в первую очередь, определяется широтой вопросов местного значения и самостоятельностью органов местного самоуправления.

По мнению автора перспективным является подход к пониманию российского муниципального права, как отрасли состоящей из общей и особенной части. Общая часть российского муниципального права включает правовые, территориальные, организационные и финансово-экономические основы местного самоуправления, а также гарантии местного самоуправления и ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц. Общую часть российского муниципального права образуют нормы и институты собственно муниципального права.

Особенную часть российского муниципального права, образуют полномочия органов местного самоуправления в различных сферах обеспечения жизнедеятельности местного сообщества. Эти нормы в большей степени относятся к другим отраслям права (финансовому, налоговому, бюджетному, экологическому, административному, гражданскому и т.п.). В определенном мере можно считать, что органы местного самоуправления используют в своей деятельности нормы других отраслей права.

Такой подход к делению российского муниципального права позволяет разделить все правовые позиции Конституционного Суда Российской

Федерации на две большие группы. Первая группа правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, в первую очередь, является источником российского муниципального права, и только потом источником других отраслей права. Вторая группа правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, хотя и связана с решением проблем правового регулирования местного самоуправления, но, в первую очередь, это источники соответствующих отраслей права, и только потом - источники муниципального права.

Во втором параграфе первой главы рассматриваются основания классификации правовых позиций Конституционного суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

В числе основного деления на виды, в специальной литературе предлагается делить правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации на правовые позиции по отношению к нормам Конституции РФ и правовые позиции по выявлению конституционного смысла отраслевого законодательства.

В диссертационном исследовании предлагается следующая классификация правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

Во-первых, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления надо анализировать как результат толкования конституционных принципов местного самоуправления.

Во-вторых, правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления можно рассматривать в связи с толкованием иных норм Конституции РФ, которые закрепляют и регулируют местное самоуправление в РФ, включая право граждан РФ на осуществление местного самоуправления.

В-третьих, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления можно классифицировать

по отношению к Европейской хартии местного самоуправления, другим общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации.

В-четвертых, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления можно классифицировать по отраслям законодательства.

В-пятых, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления можно классифицировать по отраслям права. В работе отмечается, что в отношении отраслевого законодательства и таких основных отраслей права как конституционное, административное, гражданское и т.д., классификация правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления не вызывает особых проблем. Гораздо сложнее обстоит дело с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации по выявлению конституционного смысла законодательства о местном самоуправлении. Еще больше проблем с классификацией правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в комплексных отраслях права, к которым относится муниципальное право.

В-шестых, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления можно рассматривать применительно к сфере местного самоуправления и к особенностям правового регулирования в этой сфере. В работе проводится анализ соотношения понятий «сфера местного самоуправления», «законодательство в сфере местного самоуправления», «система законодательства о местном самоуправлении», и «система отрасли муниципального права».

Седьмым основанием для классификации правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации является характер предмета правового регулирования. В этой связи правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления можно поделить на материально-правовые и процессуально-правовые позиции.

В качестве восьмого основания, в диссертационном исследовании предлагается делить правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления по хронологии. Время издания (формулирования) правовых позиций Конституционного суда Российской Федерации в отношении законодательства о местном самоуправлении играет определенную роль. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по выявлению конституционного смысла старого федерального закона № 154-ФЗ не могут быть механически перенесены на новый федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Для этого, как минимум, требуется однозначное решение Конституционного суда Российской Федерации, возможно или нет применить правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, высказанную по старому закону к положениям нового закона. А это, по мнению автора, является ничем иным, как формулированием новой правовой позиции.

21 декабря 2005 г. Конституционным Судом Российской Федерации было принято Постановление о проверке конституционности отдельных положений Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», связанных с отменой выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации¹. В этом постановлении Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал позицию, что изменение закона может послужить основанием для изменения предыдущей правовой позиции, сформулированной на основе норм Конституции РФ. Конституционный Суд Российской Федерации считает, что поскольку положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в

¹ Российская газета, 29 декабря 2005 .

определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом контексте, правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации в результате интерпретации, истолкования тех или иных положений Конституции Российской Федерации, применительно к проверявшемуся нормативному акту имевшей место в то время конституционной практики, могут уточняться либо изменяться, с тем, чтобы адекватно выявить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух, с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования.

В научной литературе такую позицию Конституционного Суда Российской Федерации восприняли неоднозначно¹. По мнению автора диссертационного исследования, изменение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации возможно в любом случае и не только в связи с изменением законодательства и практики правового регулирования. Конституция Российской Федерации содержит много противоречивых положений, особенно это касается конституционных принципов, что объективно служит основанием для возможного изменения правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Достаточно проанализировать положения ст.ст.5, 11 и 66 Конституции РФ, чтобы сформулировать два диаметрально противоположных вывода о симметричном или несимметричном устройстве Российской Федерации.

Девятым основанием для классификации правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации является проблема определения круга субъектов обращения в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

В специальной литературе указывалась проблема эволюции позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу, можно ли

¹ Саликов М.С. Дело «О назначении губернаторов»: критический анализ решения Конституционного суда РФ //Концептуальные проблемы современного российского судоустройства и судопроизводства /Отв. ред. М.С. Саликов. – Екатеринбург: Изд-во Ур ГЮА, 2006.

признать органы местного самоуправления надлежащим субъектом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации¹.

Анализируя право граждан Российской Федерации на местное самоуправление, в работе отмечается, что в Конституции РФ ничего не говорится о таком праве. Примечательно, что впервые Конституционный Суд Российской Федерации использовал термин «конституционные права граждан на местное самоуправление» в определении от 9 апреля 1998 года № 53-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карелина Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав положениями Конституции Республики Татарстан и Закона Республики Татарстан «О местных органах государственной власти и управления»².

Сейчас можно с уверенностью утверждать, что право на судебную защиту в конституционном судопроизводстве может быть использовано выборным должностным лицом, органами местного самоуправления, а также самими избирателями.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П сформулирована очень важная правовая позиция, которая потом неоднократно подтверждалась в других решениях. Конституционный Суд указал, что в процедуре конституционного судопроизводства – в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации в системном единстве с частью первой статьи 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» - могут быть оспорены и сами законы (федеральные и законы субъектов Российской Федерации), примененные или подлежащие применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и объединений граждан. Как следует из данной конституционной нормы, при этом не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как

¹ Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т.1 /Под ред. Т.Г. Морщаковой. – М.: 2003. – С. 34-35.

² Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 43.

территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления.

В работе отмечается, что данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации оставляет много вопросов, которые должны быть по мнению автора решены на уровне федерального закона и законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении. Так, например, предлагается урегулировать основания, порядок и особенности обращения в Конституционный Суд Российской Федерации: а) населения муниципального образования, в виде различных форм непосредственной демократии и б) органов местного самоуправления и выборных должностных лиц муниципального образования.

Вторая глава – «Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по некоторым основам местного самоуправления» - содержит анализ наиболее нормативных, по мнению автора, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по правовой, территориальной, организационной и финансово-экономической основам местного самоуправления.

Первый параграф главы второй диссертации – «Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по правовой основе местного самоуправления в Российской Федерации» посвящен системному анализу позиций Конституционного Суда Российской Федерации по всем уровням правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации.

В настоящее время, Конституционный Суд Российской Федерации при анализе соответствия закона Конституции Российской Федерации активно использует положения международного права. Вместе с тем, в специальной литературе справедливо отмечается, что Конституционный Суд Российской Федерации использует положения международного права только в качестве

дополнительных аргументов при анализе конституционности внутренних нормативных актов¹.

Вместе с тем, важно отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации сформировал однозначную позицию, согласно которой, суд в конкретном деле должен применить международный договор Российской Федерации в случае противоречия ему закона. Это базисное положение в полной мере относится к решениям всех судов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

В диссертационной работе проведен анализ возможных позиций Конституционного Суда Российской Федерации в отношении всех нормативных актов Российской Федерации. В отношении самой Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации обладает правом ее толкования. В специальной литературе отмечается, что практика Конституционного Суда Российской Федерации по делам о толковании положений Конституции Российской Федерации весьма проблематична. Так, большое количество особых мнений по делам о толковании Конституции Российской Федерации уже свидетельствуют серьезности этой проблемы². По мнению автора диссертационного исследования, Конституция Российской Федерации содержит достаточное число вопросов в области регулирования местного самоуправления, которые могут быть предметом толкования Конституционного Суда Российской Федерации. Например, следует согласиться с авторитетным мнением, что ст. 12 Конституции Российской Федерации, не дает ответа на вопрос, что представляет собой природа местного самоуправления³.

В работе анализируются определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 1999 г. № 104- 0 «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Тверской области о

¹ См.: Тиунов О.И. Решения Конституционного Суда Российской Федерации и международное право // Российская юстиция. – 2001. - № 10.

² См.: Лукьянова Е.А. Конституция в судебном переплете // Законодательство. 2000. № 12. – С. 58.

³ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2005. – С. 290.

толковании статьи 12 Конституции Российской Федерации» и Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П¹.

Среди большого количества решений Конституционного Суда Российской Федерации, связанных с проверкой конституционности отдельных норм законодательства в работе анализируются только те правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, которые, по мнению автора, имеют явно выраженный нормативный характер. Эти правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, вне всякого сомнения, являются источниками российского муниципального права и оказывают принципиальное регулирующее воздействие на законодательные органы, органы исполнительной власти и на все органы местного самоуправления.

В соответствии с авторской позицией о делении российского муниципального права на общую и особенную части, правовые позиции Конституционного Суда рассматриваются относительно федеральных законов № 154-ФЗ и № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отраслевого законодательства.

Во втором параграфе второй главы «Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по территориальной основе местного самоуправления» - рассматриваются наиболее важные решения Конституционного суда Российской Федерации в этой области.

На момент становления местного самоуправления в Российской Федерации самыми сложными вопросами реализации федерального закона № 154-ФЗ от 28 августа 1995 года была территориальная организация местного самоуправления. Этот закон давал возможность субъектам Российской Федерации выбирать различные модели территориальной организации местного самоуправления, что на практике привело к

¹ Вестник Конституционного суда Российской Федерации. 1999. № 5; СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

появлению разностатусных муниципальных образований. Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 16 октября 1997 года № 14- П сформулировал принципиальную правовую позицию, что несмотря на все существующие отличия территорий муниципальных образований они в правовом отношении равны и пользуются одними и теми же конституционными правами и гарантиями.

В работе анализируются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации применительно к некоторым вопросам современного правового регулирования территориального устройства муниципальных образований, порядка установления и изменения границ муниципальных образований, а также вопросов преобразования муниципальных образований.

Третий параграф второй главы «Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по организационной основе местного самоуправления» - посвящен анализу решений Конституционного Суда Российской Федерации по правовому статусу органов местного самоуправления и выборных должностных лиц муниципальных образований.

Наибольшее число обращений в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросам местного самоуправления связано с организационной основой местного самоуправления, а также с организацией и порядком проведения муниципальных выборов. Нормативные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам муниципальных выборов и голосования по отзыву депутата и выборного должностного лица местного самоуправления сформулированы в целом ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, это постановления Конституционного Суда Российской Федерации: от 07.06.1993 № 14-П; от 01.02.1996 № 3- П; от 30.05.1996 № 13-П; от 24.01.1997 № 1-П; от 03.11.1997 № 15-П; от 30.11.2000 № 15-П; от 02.04.2002 № 7-П; от 29.11.2004 № 17-П; от 14.11.2005 № 10-П; от 15.05. 2006 № 5-П; и

многочисленные определения Конституционного Суда Российской Федерации в этой сфере.

Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал целый ряд правовых позиций, которые определили понятие органа местного самоуправления применительно к должностным лицам местного самоуправления¹, установление наименования органов местного самоуправления², возможность создания иных муниципальных органов³, необходимость создания представительного органа или схода граждан⁴, проблему определения срока полномочий выборных муниципальных органов⁵ и решили много других вопросов правового регулирования статуса органов местного самоуправления.

В четвертом параграфе второй главы – «Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по финансово-экономической основе местного самоуправления» рассматриваются решения Конституционного Суда Российской Федерации по некоторым, наиболее принципиальным вопросам этой сферы местного самоуправления. В работе отмечается, что Конституционный Суд Российской Федерации многократно рассматривал конституционные основы: финансовой самостоятельности местного самоуправления; юридической природы местных бюджетов; принципов межбюджетных отношений, как между органами местного самоуправления, так и между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Таких решений вынесено более полусотни. Чуть меньше, более тридцати, решений Конституционный Суд Российской Федерации вынес по вопросам конституционного законодательного регулирования местных налогов и сборов.

В работе анализируется, принятое Конституционным Судом РФ Постановление № 16-П от 11.11.2003 года по делу о проверке

¹ См.: Определение от 26 сентября 1996 г.

² См.: Определение от 4 июня 1998 г. № 89-0.

³ См.: Постановление от 15 января 1998 г. № 3-П.

⁴ Там же.

⁵ Постановление от 30 ноября 2000 г. № 15-П.

конституционности положений п.2 ст. 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области»¹. В этом постановлении Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал ряд правовых позиций. Главной, является правовая позиция, что в процессе законодательного регулирования бюджетных отношений необходимо обеспечить финансовую самостоятельность всех муниципальных образований.

Вместе с тем, в этой правовой позиции о самостоятельности местного самоуправления в финансово-бюджетной сфере, Конституционный Суд Российской Федерации указал на необходимость обеспечения социально-экономического развития государства, обусловленной возложенными на него Конституцией Российской Федерации социальными задачами. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, речь должна идти о сбалансировании конституционных ценностей, получающих воплощение в гарантированности принципа финансовой самостоятельности муниципальных образований и выравнивании уровня их социально-экономического развития, в том числе, путем справедливого перераспределения публичных финансов, включая бюджетные средства, с целью выравнивания уровня муниципальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Эта правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации получила развитие в его определении № 142-0 от 12 апреля 2005 года «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Губернатора Тульской области о проверке конституционности подпункта 8 пункта 3 статьи 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»². В этом определении указывается, что федеральный законодатель, даже осуществляя реформирование системы организации государственной власти, местного самоуправления и межбюджетных

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 46 (ч.2). – Ст. 4509.

² Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 5.

отношений, обязан обеспечивать благоприятные условия финансово-экономического развития публичной власти всех уровней территориальной организации; во всяком случае, он не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией РФ, и, таким образом, умаляли бы право населения субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований на стремление к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни (абзац восьмой преамбулы; ст. 7, ч.1 Конституции РФ).

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Публикации в ведущих рецензируемых журналах, перечень которых утвержден ВАК:

1. Хапугин С.И. Компетенция субъектов РФ в области экономической основы местного самоуправления /С.И. Хапугин // Вестник Московского университета МВД России.- Москва. 2006. №8. - С.58-65.
2. Хапугин С.И. Гарантии обеспечения независимости судей в свете изменения компетенции органов местного самоуправления /С.И. Хапугин // Правоведение. Санкт-Петербург. 2006. № 6. - С.123-129.
3. Хапугин С.И. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по финансово-экономической основе местного самоуправления /С.И. Хапугин // Вестник Оренбургского государственного университета.- Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ. – 2006.- №10. - С.69-72

Публикации в иных изданиях:

1. Хапугин С.И. Чиновник должен вставать, когда входит налогоплательщик // Журнал «Лидер Татарстан», №5(36), май 2004.- С.26-35
2. Хапугин С.И. Глупо думать, что централизация власти приводит к сильному государству // Журнал «Татарстан», 10\2004. - С.14-19.

3. Хапугин С.И. При любой сделке важно соблюсти Закон // Журнал «Лидер Татарстан», №8(39) август 2004. – С. 52-53.

4. Хапугин С.И. Банкротство: антикризисное управление или вымогательство // Журнал «Лидер Татарстан», №6(37), июнь 2004. - С.30-31.

- Зарегистрировано авторство на программное средство «Правовая информационная система «ПРИС» версии 01 (весна 94) в Информационно-библиотечном фонде РФ, что согласно сообщения Государственного координационного центра информационных технологий Министерства образования РФ (исх.№38 от 13.04.2001г.) приравнивается к опубликованным работам, отражающим научные результаты диссертации в соответствии с п.17 Положения о порядке присуждения научным и научно-педагогическим работникам ученых степеней и присвоения научным работникам ученых званий, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24.10.1994г. №1185. Свидетельство об отраслевой регистрации разработки №1500 от 15.05.2003- Отраслевой фонд алгоритмов и программ Государственного координационного центра информационных технологий.